Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/527

01. 06. 77

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Funcke, Frau Schuchardt, Dr.-Ing. Laermann, Möllemann, Lattmann, Dr. Meinecke (Hamburg), Voigt (Frankfurt), Weisskirchen (Wiesloch) und der Fraktionen der SPD, FDP
– Drucksache 8/430 –

Numerus clausus und Lehrverpflichtungen an deutschen Hochschulen

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – Kab/Parl/PKap-0104-6/77 – hat mit Schreiben vom 27. Mai 1977 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Die erschöpfende Nutzung der Kapazitäten und die notwendigen Strukturveränderungen in den Hochschulen sind Teil des Gesamtkonzepts der Bundesregierung für die Sicherung des Ausbildungsplatzangebots für die geburtenstarken Jahrgänge. Diese Politik der möglichst weitgehenden Öffnung der Hochschulen ist das Ergebnis einer langfristig angelegten Arbeit von Bund und Ländern im Planungsausschuß für den Hochschulbau, im Wissenschaftsrat und in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Sie umfaßt eine Reihe struktureller und inhaltlicher Maßnahmen, die u. a. auf der Grundlage des Hochschulrahmengesetzes vom 26. Januar 1976 in Angriff zu nehmen sind. Sie sind darauf ausgerichtet, die Konsequenzen zu ziehen aus den in den vergangenen Jahren vollzogenen und für die nächsten Jahre noch geplanten Investitionen von Bund und Ländern und den Anstrengungen der Länder zur personellen Ausstattung der Hochschulen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Februar 1977 hat die Politik der Bundesregierung zur Eindämmung des Numerus clausus bekräftigt. Dabei hat es betont, daß

> „die Pflicht zur erschöpfenden Kapazitätsnutzung noch an Dringlichkeit gewinnt angesichts der Gefahr, daß in absehbarer Zeit ein Teil der Studienbewerber überhaupt keinen Studienplatz mehr findet, daß ein Ausweichen auf nicht akademische Ausbildungsalternativen die in diesem Sektor ohnehin bestehende angespannte Lage zu Lasten anderer Jugend-

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

licher verschärft, daß Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge zunehmend das Gefühl gewinnen, eigentlich überflüssig zu sein, und daß auf diese Weise der im Grundgesetz postulierten Freiheitlichkeit, die wesentlich von den Möglichkeiten beruflicher Existenzsicherung und Entfaltung bestimmt wird, Schaden droht".

Mit deutlicher Kritik an den bisherigen Maßnahmen hat das Bundesverfassungsgericht angemerkt,

> „daß insoweit bereits allenthalben im Rahmen des Möglichen das Notwendige geschehen ist und geschieht und daß die in Betracht kommenden strukturellen Verbesserungsmaßnahmen, wie sie beispielsweise schon im Numerus-clausus-Urteil genannt werden, verwirklicht worden sind, läßt sich unbeschadet der Bereitschaft und erheblicher Belastungen vieler Beteiligter derzeit nicht feststellen".

Die Bundesregierung hat die im Sommer 1976 vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau des Numerus clausus weiter konkretisiert und durch Vorschläge für studienplatzwirksame Maßnahmen ergänzt. Aufgrund eines Beschlusses der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 6. Mai 1977 bereiten gegenwärtig drei Regierungschefs der Länder und zwei Bundesminister für die nächste gemeinsame Besprechung der Regierungschefs von Bund und Ländern am 1. Juli 1977 Entscheidungsvorschläge zur Sicherung des Ausbildungsangebots im Hochschulbereich und den damit zusammenhängenden Fragen vor.

1. Inwieweit unterscheiden sich die in einzelnen Ländern und Hochschulen geltenden Lehrdeputate für Professoren, und wie ist der Stand der Bemühungen um eine Harmonisierung und Optimierung der entsprechenden Richtlinien?

Die Lehrverpflichtungen für das wissenschaftliche Personal der Hochschulen sind bisher in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt.

Die Ständige Konferenz der Kultusminister hat jedoch am 10./11. März 1977 eine „Vereinbarung über die Lehrverpflichtungen an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen" abgeschlossen. In dieser Vereinbarung, der auch die Konferenz der Innen- und der Finanzminister der Länder zugestimmt hat, verpflichten sich die Kultusminister, darauf hinzuwirken, daß die Lehrverpflichtungen in den Ländern nach Maßgabe der Vereinbarung bundeseinheitlich geregelt werden.

Die Vereinbarung sieht u. a. für Professoren der Besoldungsgruppen H 2 bis 4 an wissenschaftlichen Hochschulen – nach gegenwärtiger Personalstruktur – eine Lehrverpflichtung von acht Lehrveranstaltungsstunden vor; die Regellehrverpflichtung von Professoren an Fachhochschulen beträgt 18 Lehrveranstaltungsstunden. Die Vereinbarung enthält auch Grundsätze über die Ermäßigung der Lehrverpflichtung von Personen, die in der Krankenversorgung tätig sind oder bestimmte Funktionen in der Hochschule wahrnehmen.

Die Länder werden die für die Ausführung dieser Vereinbarung notwendigen Rechtsgrundlagen, soweit sie nicht schon im Landesrecht vorhanden sind, anläßlich der Anpassung des Landesrechts an das Hochschulrahmengesetz schaffen und entsprechende Verordnungen erlassen.

Eine Neufassung der Vereinbarung ist für die Zeit nach der Einführung der neuen Personalstruktur nach dem Hochschulrahmengesetz vorgesehen. Im Hinblick darauf kann davon ausgegangen werden, daß in absehbarer Zeit Unterschiede in der Regellehrverpflichtung der Professoren und vor allem des übrigen Lehrpersonals nicht mehr bestehen werden.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung derartig unterschiedliche Lehrverpflichtungen im Hinblick auf die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, die vorhandenen Kapazitäten erschöpfend zu nutzen und seiner darüber hinausgehenden Feststellung, daß auch ein „Notzuschlag auf Zeit" als Hilfe für die geburtenstarken Jahrgänge „dem Geist der Verfassung durchaus adäquat" sei (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Februar 1977)?

Bei der Frage der Neuregelung der Lehrverpflichtungen ist zu unterscheiden zwischen der Forderung nach Vereinheitlichung der Deputate und der Forderung nach erschöpfender Nutzung der vorhandenen personellen Kapazitäten.

Das Ziel der Vereinheitlichung der Lehrdeputate wird mit der Umsetzung der o. g. Vereinbarung erreicht. Damit werden zugleich klare Rechtsgrundlagen für die Festlegung der Lehrverpflichtungen geschaffen. Die Bundesregierung hätte es allerdings begrüßt, wenn den Hochschulen im Rahmen der – unvermeidlichen– staatlichen Vorgaben eine größere Dispositionsfreiheit verblieben wäre, als es nunmehr durch die o. g. Vereinbarung vorgesehen ist. Die Bundesregierung hatte sich für ein größeres Maß an Flexibilität bei der Ausfüllung des in der ihr zugrundeliegenden Vereinbarung vorgesehenen Rahmens eingesetzt. Nach ihrer Auffassung darf das berechtigte Anliegen, die Lehrdeputate grundsätzlich zu vereinheitlichen, nicht zu einer unnötigen Detailreglementierung führen, die die Eigenverantwortung der Hochschulen und besonders auch die Leistungsbereitschaft des wissenschaftlichen Personals an den Hochschulen schwächt. Vielmehr muß durch entsprechende Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen ihre Bereitschaft, unter Umständen auch von sich aus Schwerpunkte ihrer Tätigkeit in der Lehre zu setzen, gestärkt werden.

Die Bundesregierung wird sich für eine stärkere Beachtung dieser Gesichtspunkte bei der Neufassung der Vereinbarung einsetzen, die notwendig wird, wenn die neue Personalstruktur nach dem Hochschulrahmengesetz realisiert worden ist.

Ob die Vereinbarung über die Vereinheitlichung der Lehrverpflichtungen hinaus zu einer intensiveren bzw. erschöpfenden Nutzung der personellen Kapazitäten im Sinne einer Erhöhung des Gesamtlehrangebotes führen wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Zweifel hieran ergeben sich jedoch aus den in der Vereinbarung vorgesehenen umfangreichen

Möglichkeiten, die individuellen Lehrverpflichtungen zu ermäßigen. Auch ist zu berücksichtigen, daß in Teilbereichen der Lehre schon bisher mehr geleistet wurde als es nach den bisher geltenden Lehrverpflichtungen erforderlich gewesen wäre. Daher ist es für diese Bereiche zumindest offen, ob die Umsetzung der o. g. Vereinbarung hier eine Erhöhung des tatsächlich erbrachten Lehrangebots bewirken wird.

Die vorliegenden Daten und Berechnungen zeigen, daß weniger die allgemeine Anhebung von Lehrverpflichtungen geboten ist, als ein möglichst flexibler Einsatz der vorhandenen personellen Ressourcen, der sich an der fachspezifischen Nachfrage orientieren muß. Hierauf wird in der Antwort zu Frage 5 noch näher eingegangen.

Eine wesentliche Möglichkeit, die vorhandenen personellen Kapazitäten erschöpfend für die Ausbildung zu nutzen, dürfte darin liegen, auf die Erfüllung der Lehrverpflichtungen grundsätzlich nur solche Veranstaltungen anzurechnen, die den Charakter von Pflicht- oder Wahlpflichtveranstaltungen im Sinne der Studienordnungen haben. Dies liegt dem gegenwärtigen System der Kapazitätsberechnungen zugrunde; von daher ist eine Konzentration der pflichtmäßigen Lehrleistungen des wissenschaftlichen Personals auf die für die Durchführung des Studiums notwendigen Veranstaltungen gewährleistet. Darin liegen allerdings Nachteile für die Breite des Lehrangebots aber auch in der Verbindung von Forschung und Lehre, die nur im Interesse der Ausbildungschancen der geburtenstarken Jahrgänge hingenommen und daher nicht unbefristet für die weitere Zukunft akzeptiert werden können.

Der vom Bundesverfassungsgericht für notwendig erachtete „Notzuschlag auf Zeit", durch den über die erschöpfende Kapazitätsnutzung hinaus vorübergehend zusätzliche Ausbildungskapazität geschaffen würde, kann durch eine allgemeine Neufestsetzung der Regellehrverpflichtungen nicht erreicht werden. Die Regellehrverpflichtung kann – und muß – im Prinzip bis zur Grenze der Erschöpfung der vorhandenen Kapazitäten heraufgesetzt werden, aber auch nur soweit. Der vom Bundesverfassungsgericht empfohlene „Notzuschlag auf Zeit" ist als eine Möglichkeit zur Schaffung von zusätzlichen Kapazitäten in dem Sinne zu verstehen, durch zusätzliche staatliche Leistungen zur Erhöhung des Lehrangebots, aber auch durch (freiwillige) Mehrleistungen des wissenschaftlichen Personals weitere Kapazitäten zu erschließen bzw. bereitzustellen. Dies entspricht dem Begriff der „Zusatzlast", der im Rahmen der von der Bundesregierung eingeleiteten Politik einer weitgehenden Öffnung der Hochschulen in Anknüpfung an die Vorschläge der Westdeutschen Rektorenkonferenz eine wichtige Rolle spielt. Für den Bereich der Lehrverpflichtungen ist aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu folgern, daß jedenfalls pauschale Reduzierungen, wie sie vielfach gefordert werden, nicht möglich sind und daß auch von den Möglichkeiten individueller Ermäßigung nur mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden kann. Eine Möglichkeit, in diesem Sinne flexible Maßnahmen für die Bereitstel-

lung von zusätzlichen Lehrleistungen zu fördern, ist dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft durch § 50 Bundesbesoldungsgesetz gegeben. Diese Regelung ermächtigt zum Erlaß einer Rechtsverordnung über eine zusätzliche Lehrvergütung für Professoren. Von ihr kann jedoch erst Gebrauch gemacht werden, wenn die Personalstruktur des Hochschulrahmengesetzes verwirklicht ist.

3. Ist der Bundesregierung bekannt, daß die sog. Betreuungsrelation in einzelnen Engpässen der „harten" Numerus-clausus-Fächer, z. B. in der Anatomie, an den Hochschulen der Länder sehr unterschiedlich ist?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß von Hochschule zu Hochschule deutliche Unterschiede zwischen den Betreuungsrelationen Personal / Student bzw. den feststellbaren Betreuungsaufwänden pro Student in bestimmten Studiengängen bestehen. Aus diesem Grund hatten u. a. auch die Bundesvertreter in den Beratungen der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen angeregt, die Kapazitätsverordnung auf ein Richtwertverfahren umzustellen, um eine Angleichung mit dem Ziel einer gleichmäßigen Auslastung zu bewirken. Dieser Anregung sind die Länder im Rahmen der Novellierung der Kapazitätsverordnung im Dezember 1976 gefolgt, deren Richtwerte erstmals im Wintersemester 1977/1978 angewendet werden. Soweit nach dieser Umstellung im übrigen noch Unterschiede fortbestehen sollten, dürfte dies auf örtlich gegebene Besonderheiten, z. B. spezifische Engpässe im Bereich der apparativen Ausstattung oder auch der Räume zurückzuführen sein. Weitere Ursachen für Abweichungen liegen sicherlich auch in der Handhabung der Regelungen der §§ 14 ff. der Kapazitätsverordnung durch die zuständigen Behörden der Länder, die eine Überprüfung der Kapazitätsberechnungen anhand bestimmter Gegebenheiten erlauben und durch die auch sachlich begründeten örtlichen Sonderheiten Rechnung getragen werden kann. Die Bundesregierung wird jedoch auch weiterhin dafür eintreten, daß diese Überprüfungsmöglichkeiten mit Zurückhaltung gehandhabt werden und nicht dazu führen, daß der mit dem Richtwertverfahren angestrebte Zweck gleichmäßiger Auslastung in Frage gestellt wird.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung derartige Differenzierungen, und hält sie es für möglich und vertretbar, die Betreuungsrelationen insbesondere in den Engpässen wenigstens für eine Übergangszeit nach dem höchsten Quotienten auszurichten?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Neufassung der Kapazitätsverordnung auf der Basis eines Richtwertverfahrens zumindest gravierende Unterschiede in der Auslastung eines Faches von Hochschule zu Hochschule verringern wird. Sie hat sich bei der Festlegung der Richtwerte mit Nachdruck dafür eingesetzt, daß als Maßstab für die Höhe der Richtwerte die je-

weils empirisch festgestellte höchste Auslastung (unter Außerachtlassung von extremen Abweichungen) im Rahmen des didaktisch Vertretbaren zugrunde gelegt wird. Dieses Ziel wurde bei den Kompromißentscheidungen in den zuständigen Gremien der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen der Länder – der Bund wirkt hier nur beratend mit – nicht immer erreicht.

5. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um die für die Hochschulen verantwortlichen Bundesländer zur stärkeren Nutzung der Kapazitäten und zur Ausweitung des Studienplatzangebotes im Sinne der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu veranlassen?

Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit immer wieder in der Öffentlichkeit und den hierfür zuständigen Gremien mit Nachdruck für eine intensive Nutzung der vorhandenen Kapazitäten eingesetzt und konkrete Vorschläge hierzu unterbreitet. Darüber hinaus wurden im Auftrag des Bundes eine Reihe von Untersuchungen und Forschungsaufträgen vergeben, die der Ermittlung von Engpässen bzw. vorhandenen Kapazitätsreserven dienen sollten.

Bei der Frage der erschöpfenden Nutzung der Kapazitäten ist zwischen personellen und sachlichen Ressourcen zu unterscheiden. Die Kapazitätsverordnung geht davon aus, daß ausschlaggebend für die Ausbildungskapazitäten die personellen Ressourcen sind. Räumliche Engpässe können in dem geltenden System der Kapazitätsberechnungen in der Regel nur geltend gemacht werden, wenn sie auch bei ganzjähriger und ganztägiger Nutzung nicht zu beheben sind. Eine gleichmäßige und erschöpfende Nutzung der personellen Kapazitäten hingegen soll durch das o. g. Richtwertverfahren sichergestellt werden. Durch die Neufassung der Kapazitätsverordnung, die durchaus noch nicht in allen Punkten befriedigend erscheint, sind demnach Voraussetzungen geschaffen, um dem vom Bundesverfassungsgericht geförderten Ziel der erschöpfenden und gleichmäßigen Nutzung der Kapazitäten näher zu kommen. Bei entsprechender Handhabung der Kapazitätsverordnung durch die verantwortlichen Stellen in den Ländern dürfte nach Berechnung des Bundes mit einer Steigerung der Ausbildungskapazitäten an wissenschaftlichen Hochschulen gegenüber dem Vorjahr um rund 10 bis 20 v. H. zu rechnen sein. Gegenwärtig muß die Erfahrung mit der neuen Kapazitätsverordnung, die im kommenden Wintersemester erstmals zur Anwendung kommt, abgewartet werden, um sie danach auszuwerten und ggf. durch eine Neufassung der einschlägigen Bestimmungen weitere etwa vorhandene Kapazitätsreserven zu erschließen.

Aus der Sicht der Bundesregierung kommt es im Augenblick besonders darauf an, die in den noch geringer belasteten Studiengängen vorhandenen Personalreserven durch eine gezielte Politik der Umwidmung von freien Stellen zu mobilisieren. Die Beratungen des Wissenschaftsrates der letzten Monate und

neuere Berechnungen zeigen, daß insgesamt im Hochschulsystem – selbst bei Berücksichtigung der gestiegenen Studentenzahlen – auch heute noch unter Normalaspekten eine gute Personalausstattung gegeben ist. Durch gezielte Umwidmung von Stellen aus weniger stark nachgefragten Studiengängen zugunsten stark belasteter Studiengänge kann eine deutliche Ausweitung des Studienplatzangebotes in zulassungsbeschränkten Fächern erwartet werden. Hierbei ist jedoch zu bedenken, daß die Umwidmung von Stellen nicht ohne weiteres möglich ist. Sie setzt voraus, daß die Stellen vakant sind und die Wiederbesetzung der vakanten Stellen in den betroffenen Fachbereichen unter fachlichen Gesichtspunkten nicht geboten ist. U. a. setzt sie Strukturpläne zur Fortentwicklung der betroffenen Fächer durch Länder und Hochschulen voraus, die auch die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der kleinen Fächer berücksichtigen müssen. Darüber hinaus sollen durch das Instrumentarium der „Zusatzlast", wie es z. Z. zwischen Bund, Ländern und Hochschulen diskutiert wird, gezielt und nachfrageorientiert zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten auf begrenzte Dauer geschaffen werden. Zugleich bietet ein solches Instrumentarium die Möglichkeit, kurzfristig und flexibel bei unvorhergesehenen Schwankungen der Bewerbernachfrage und Belastungen der Hochschule in der Lehre im Sinne der Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit auch in den anderen Aufgabenbereichen zu helfen.